

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Территориальное зонирование как инструмент создания условий для устойчивого развития муниципального образования (на примере городского округа Пермь)

Кителёва Александра Глебовна

Студент

Пермский национальный исследовательский политехнический университет, , Пермь, Россия

E-mail: a.kitelyova@gmail.com

Как правило, в финансово-экономическом обосновании к любому проекту решения о внесении изменений в Правила землепользования и застройки значится, что его принятие не повлечет дополнительных финансовых затрат, осуществляемых за счет бюджета города, а также не повлияет на доходную часть бюджета. Если первая часть утверждения бесспорно верна, вторая ставит под сомнение цели разработки Правил, такие как создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований и привлечение инвестиций. В таком случае, можно говорить не о прямом воздействии на доходную часть бюджета, а, скорее, о косвенном, поскольку изменение разрешенных видов использования территории позволяет развивать отдельные отрасли хозяйства на четко очерченных и подходящих для этого зонах.

Рассмотрим процесс разработки карты зон городского округа Пермь, поскольку стадии этого процесса обуславливают его влияние на развитие территории.

В целом, процесс включает три этапа. На первом происходит моделирование подсистем, то есть составляется демографический прогноз развития территории, анализ и прогноз изменения жилищного фонда, анализ покупательской доступности жилья для населения города. Также на данном этапе используются различные специализированные программы для создания имитационных моделей инженерной и транспортной инфраструктуры. На втором этапе результаты прогнозов и анализа в совокупности образуются в базу данных, работа с которой в рамках параметрической модели г. Перми позволяет вывести ряд целевых показателей и индикаторов. В дальнейшем, на третьем этапе, происходит территориальная привязка, то есть на базе определенных показателей локализуются объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры; определяются территории для разработки документации по планировке.

В качестве примера рассмотрим процесс установления зон в микрорайоне Камская Долина.

Согласно Генерального плана г. Перми 1972 г. данный район был разделен на зоны жилой застройки. Вместе с тем, не были проведены должные геодезические и геологические работы, что не было отражено в ограничениях зоны. Данное упущение привело к тому, что в 1993 г. был построен единственный высотный жилой дом, который до настоящего времени не сдан в эксплуатацию.

В 2011 году Администрацией города было решено провести инженерные изыскания, которые показали, что для данной территории не применима зона жилой застройки и большая часть Камской Долины была переведена в зону катастрофического затопления, что ограничивает какое-либо строительство.

Сейчас путем грамотного зонирования, подкрепленного необходимыми аналитическими материалами, выделены зоны, позволяющие вести экономическую деятельность и развивать район Камской Долины. Эти зоны характеризуются наличием разрешенных и условно разрешенных видов использования, что позволяет вести контроль деятельности экономических субъектов на данной территории. Кроме того, выделение этих зон позволит сформировать район качественной малоэтажной застройки, эффективно использовать прибрежную зону, развивая городской пляж и прилегающую к нему инфраструктуру, а также использование территории как рекреационной, по своему назначению являющейся Зеленым поясом Перми.

Основные тенденции в градостроительном зонировании можно характеризовать следующими принципами: 1) не мотивировать к застройке новых территорий (ввиду сохранившихся ограничений), а развивать существующую жилую зону; 2) «защитить» собственников индивидуальных жилых зданий; 3) создать условия для предоставления рекреационных услуг.

Развитие существующей застройки осуществляется путем установления территориальных и функциональных зон, совокупность которых определяет индивидуальное назначение каждого земельного участка, входящего в данную зону. Так, в рамках территории Камской Долины выделена зона ЦС-1, которая регулирует обустройство территории Федерального центра сердечнососудистой хирургии и краевого перинатального центра. Эта территория не входит ни в число стандартных территорий нормирования, ни в число территорий ситуационного проектирования. Это позволяет говорить о том, что развитие инженерно-сложных, но географически выгодных территорий осуществляется в обход стандартного подхода к зонированию. Можно говорить о кластерном подходе, когда выделено несколько центральных зон, которым присвоены определенные индексы и установлены нормативы, позволяющие развивать стратегически важные объекты капитального строительства, а также перспективные участки относительно выделенных выше целей.

Установленные зоны позволяют по-новому взглянуть на развитие объектов транспортной инфраструктуры, которое производится путем изменения иерархических уровней улиц, их профиля, изменения количества возможных маневров транспортных средств и установления времени прохождения ключевых точек (развязки, светофоры).

В целом, зонирования является гибким и эффективным инструментом развития территории, но возникает ряд проблем, связанных с использованием земельных участков после смены зоны. По сути, землепользователи, использующие земельный участок тем или иным способом, не обязаны менять существующий вид использования, если он был начат до внесения изменений в Правила землепользования и застройки и карты зон по данной территории. В дальнейшем, как физические, так и юридические лица могут подать заявление о смене разрешенного вида использования или изменении территориальной зоны, в пределах которой расположен участок или его часть.

По факту же, из 13 заявлений данного типа, поступивших в период с 01.01.2012 г. до 14.11.2012 г. в результате публичных слушаний по проекту зон Камской Долины, принято было только одно решение о внесении изменений в Правила землепользования и застройки, инициированное Департаментом градостроительства и архитектуры, который обладает полномочиями по рассмотрению данных заявлений. Стандартным ответом на подобные обращения является констатирование того, что устанавливаемая

зона не препятствует осуществлению возникших ранее прав, а изменение проектной территориальной зоны в данный момент нецелесообразно, поскольку территория Камской Долины, находящаяся в зоне катастрофического затопления, не обеспечена объектами инженерной инфраструктуры. Это с одной стороны ограничивает развитие торговли и предпринимательства (поскольку все обращения были направлены на смену рекреационной зоны (Р-2) на зону обслуживания промышленности, торговли, складирования и мелкого производства (Ц-6)), с другой стороны – «подталкивает» предпринимателей к заключению партнерских соглашений по развитию инженерной инфраструктуры.

В связи с этим, можно подтвердить тезис о зонировании как инструменте эффективного и устойчивого развития территории, позволяющий управлять ее экономическим и социальным развитием.

Литература

1. Краткое изложение обоснований проекта Генерального плана города Перми // Администрация города Перми, 2010. С. 38-39. /Текущий архив Администрации г. Перми
2. Материалы по обоснованию. Пояснительная записка к проекту планировки, включая предложения по градостроительному зонированию. Приложения. Графические материалы. Том I. / Третий этап муниципального контракта № 1 от 13.01.2011 г. «Обосновывающие материалы к проекту планировки территории жилого района «Камская долина», первая редакция». С. 7-8 / Текущий архив Администрации г. Перми
3. Таблица учета замечаний и предложений, поступивших в ходе публичных слушаний к проекту решения Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми» (по заявлениям физических и юридических лиц, направленных до 14.11.2012) / Текущий архив Администрации г. Перми